

Policy Paper: Umsetzung des ILO-Übereinkommens gegen Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt (Nr. 190)

12. September 2024



Inhalt

Einleitung.....	1
I. Mangelnder Schutz nach bisherigem Recht	1
II. Defizitäre Umsetzung des Übereinkommens	5
1. Beachtung der zentralen Grundsätze des ILO-Übereinkommens	5
2. Konkrete Umsetzungsanforderungen des inklusiven, integrierten und geschlechterorientierten Ansatzes	6
a) Fehlende Klarstellung des präventiven Schutzauftrages im Arbeitsschutzgesetz	6
___aa) Gefährdete Branchen und Berufe nach Art. 8 ILO-Übereinkommen.....	6
___bb) Gefährdete Arbeitsplätze nach Art. 9 ILO-Übereinkommen	7
b) Notwendige Änderungen des AGG und der Landesgleichstellungsgesetze	9
___aa) Zu enger Anwendungsbereich des AGG nach Art. 2 und 3 ILO-Übereinkommen	9
___bb) Weitreichende Definitionen nach Art. 1 ILO-Übereinkommen	11
___cc) Einrichtung von Beschwerdeverfahren nach Art. 10 ILO-Übereinkommen	12
c) Ergänzende Anpassung des Betriebsverfassungsgesetzes	13
III. Hinweise zur praktischen Anwendung des Übereinkommens.....	13

Einleitung

Das 2019 von der Internationalen Arbeitskonferenz (englischsprachige und geläufige Abkürzung ILO) verabschiedete Übereinkommen gegen Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt (ILO-Übereinkommen Nr. 190)¹ wurde durch Gesetz vom 22. Mai 2023² endlich auch von Deutschland ratifiziert. Damit ist es nach den Bestimmungen des Übereinkommens etwa zwölf Monate später am 24. Juni 2024 für Deutschland in Kraft getreten.³ Das ILO-Übereinkommen wird ergänzt durch die Empfehlung der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 206 mit insgesamt 23 Interpretationshinweisen.⁴ Nach eigener Aussage der Bundesregierung soll das nationale Umsetzungsgesetz eine Regelungslücke schließen.⁵ Indem es erstmals internationale Mindeststandards und damit einen einheitlichen (Rechts-)Rahmen für die Verhinderung und Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt festlegt, ist die Charakterisierung als Meilenstein im Kampf gegen Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt zutreffend. Das Übereinkommen inkludiert auch Aspekte der strukturellen Diskriminierungen am Arbeitsplatz und leistet so – neben der Sicherung des Rechts auf menschenwürdige Arbeit für alle – auch einen wichtigen Beitrag zur Geschlechtergleichstellung. Als wesentliche Grundsätze normiert das Übereinkommen sowohl das Recht auf gewalt- und belästigungsfreie Arbeitswelten (Art. 4 Abs. 1) als auch die Pflicht der Mitgliedstaaten, in Beratung mit den repräsentativen Arbeitgeber*innen- und Arbeitnehmer*innenverbänden einen **inklusiven, integrierten und geschlechterorientierten Ansatz** anzunehmen (Art 4 Abs. 2), um gewalt- und belästigungsfreie Arbeitswelten zu gewährleisten.

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) begrüßt, dass die Bundesregierung, indem sie das Umsetzungsgesetz auf den Weg gebracht hat, ihrer im Koalitionsvertrag erklärten Absicht zur Ratifizierung des Übereinkommens endlich nachgekommen und zugleich dem kompetenzrechtlich fraglichen, aber politisch klarstellenden mahnenden Aufruf des Rates der Europäischen Union an alle Mitgliedstaaten noch zuvor gekommen ist.⁶ Jedoch kritisiert der djb, dass das Umsetzungsgesetz deutlich hinter den Erwartungen an eine echte Umsetzung des ILO-Übereinkommens in das deutsche Recht zurückbleibt und so die Chance verpasst wird, den Rechtsschutz gegen Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt im Sinne des Übereinkommens und damit völkerrechtskonform tatsächlich und effektiv zu verbessern. Statt das nationale Recht auf den Prüfstand zu stellen und bestehende Lücken und Rechtsunsicherheiten zu beseitigen, wird in der begleitenden Gesetzesbegründung (Denkschrift)⁷ im Wesentlichen auf die bereits bestehenden Instrumente verwiesen. Diese bieten aber insbesondere vor den geschlechterspezifischen Risiken kaum ausreichenden Schutz. Damit bleibt das Gesetz hinter den völkerrechtlichen Mindeststandards zurück.

I. Mangelnder Schutz nach bisherigem Recht

Bereits seit über einem Jahrhundert wird die besondere Gefährdung weiblicher Beschäftigter beschrieben und eine schützende Regulierung eingefordert, „welche die Ausbeutung der wirtschaftlichen Abhängig-

¹ Übereinkommen Nr. 190 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 21. Juni 2019 über die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt (<https://www.ilo.org/de/resource/uebereinkommen-nr-190-ueber-gewalt-und-belaestigung-2019>).

² BGBl. II 2023 Nr. 142.

³ Bekanntmachung vom 08.08.2023, BGBl. II 2023 Nr. 238.

⁴ Empfehlung betreffend die Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt (<https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::>).

⁵ BT-Drs. 20/5652, S. 1.

⁶ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, „Mehr Fortschritt wagen“, S. 115 (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1989762/9069d8019dabe546c2449dda2d838453/2021-12-08-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>); Rat der Europäischen Union, BESCHLUSS DES RATES mit dem Ersuchen an die Mitgliedstaaten, das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation gegen Gewalt und Belästigung von 2019 (Nr. 190) zu ratifizieren, 13106/23, 6. Oktober 2023.

⁷ BT-Drs. 20/5652, S. 17 ff.

keit weiblicher Arbeiter zu unsittlichen Zwecken seitens der Arbeitgeber*innen oder anderen Stellvertreter unter Strafe stellt“.⁸ Schon historische Studien wie die von Elisabeth Gnauck-Kühne zu den „sittlichen Gefahren“ für Fabrikarbeiterinnen von 1896, öffentliche Skandale wie etwa um die sog. „Busengrapscher“-Affäre im Bundestag⁹ und die jüngere #MeToo-Debatte¹⁰ sowie zahlreiche gerichtliche Verfahren¹¹ belegen, dass seit Beginn der Frauenerwerbstätigkeit bis heute Gewalt und sexualisierte Belästigung für viele Frauen eine ernsthafte Gefahr im Berufsleben darstellen.¹²

Die Phänomene von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz sind seit den 1990er Jahren Gegenstand rechtlicher Regulierungen. So war der Schutz vor sexueller Belästigung z.B. in den ersten Landesgleichstellungsgesetzen (LGG) für den öffentlichen Dienst, wie dem Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz vom 13. Januar 1991,¹³ oder dem auch die private Wirtschaft umfassenden Beschäftigtenschutzgesetz (BSchG) von 1994¹⁴ ein maßgebliches Regelungsziel. Das das Beschäftigtenschutzgesetz ablösende Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) von 2006¹⁵ setzte die EU-Richtlinien gegen Diskriminierung¹⁶ um und regelt – über die sexuelle Belästigung hinausgehend – auch den Schutz gegen Diskriminierung und diskriminierende Belästigung (§ 3 AGG) im Allgemeinen. Die Verhinderung und Beseitigung von gesundheits- und sicherheitsgefährdenden Arbeitsbedingungen ist zudem auch Gegenstand des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) von 1996. Aufgrund des präventiven Gestaltungsauftrags zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten (§ 1 Abs. 1 S. 1) enthält das Arbeitsschutzgesetz zwar keine Definitionen von Gewalt oder Belästigung. Spätestens seit der Erweiterung des § 5 Abs. 3 ArbSchG in 2013 um das Merkmal „psychische Belastungen“¹⁷ wie auch des Begriffs „psychische Gesundheit“ in § 4 Ziff. 1 ArbSchG ist aber deutlich, dass der im Arbeitsschutzgesetz erwähnte Gesundheitsbegriff auch das psychische Wohlbefinden und damit auch die psychischen Aspekte von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt umfasst.¹⁸ Seit 2007 sind zudem die Mitglieder der europäischen Sozialpartner dazu verpflichtet, die Europäische Rahmenvereinbarung zu Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz¹⁹ mit dem Ziel (Nr. 2) durchzuführen „die Arbeitgeber, die Arbeitnehmer und ihre Vertreter für die Problematik der Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz [sic!] zu sensibilisieren und ihr Verständnis zu fördern“ sowie ihnen „auf allen Ebenen einen maßnahmenorientierten Rahmen zu bieten,“ um Probleme der Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz zu ermitteln, zu verhindern und zu bewältigen“. Daneben gibt es noch eine ganze Reihe globaler Rahmenvereinbarungen und branchenspezifischer Kollektivvereinbarungen auf europäischer Ebene.²⁰

Die antidiskriminierungsrechtlichen Verbotsnormen des AGG und der entsprechenden Landesgleichstellungsgesetze sowie das präventiv ausgerichtete Arbeitsschutzgesetz gewähren zumindest auf dem Papier

⁸ Gnauck-Kühne, Schutz der Arbeiterinnen gegen sittliche Gefahren, in: Soziale Praxis, Centralblatt für Sozialpolitik, 26. März 1896, V. Jahrgang, Nummer 26, S. 709-712, abgedruckt bei Kuhlmann (1996), Gegen die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, Juristische Praxis und Handlungsperspektiven, S. 148-149, Zitat S. 709.

⁹ Dokumentiert in SPIEGEL Nr. 33 aus 1983 (<https://www.spiegel.de/spiegel/print/index-1983-33.html>).

¹⁰ #MeToo ist eine internationale Bewegung, die auf den 2006 von Tarana Burke geprägten Hashtag zurückgeht. Sie erlangte Oktober 2017 in sozialen Medien den Durchbruch und ermöglichte es, innerhalb der juristischen Dogmatik fortan – anstelle auf Sexualität abzustellen – die Sexualisierung als Frage des Machtmissbrauchs und der Dominanz zu thematisieren. Weiterführend Noel/Oppheimer (2020), The Global #MeToo Movement (<https://www.globalmetooobook.com/product-page/download-ebook>).

¹¹ Siehe z.B. BAG 09.06.2011 – 2 AZR 323/10, NZA 2011, 1342 und 29.06.2017 – 2 AZR 302/16, NZA 2017, 1121.

¹² Vgl. Kuhlmann (Fn. 8), 5ff. m.w.N.

¹³ Siehe die entsprechende Vorschrift zu sexueller Belästigung in § 12 des Berliner Landesantidiskriminierungsgesetzes vom 13. Januar 1991, besprochen von Schiek, STREIT 3/1991, S. 95ff.

¹⁴ BGBl. I 1994, S. 1406.

¹⁵ BGBl. I 2006, S. 1897.

¹⁶ Richtlinie 2000/43/EG (Antirassismusrichtlinie); Richtlinie 2000/78/EG (Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie); Richtlinie 2002/73/EG (Gender-Richtlinie); Richtlinie 2004/113/EG (Gleichbehandlungsrichtlinie).

¹⁷ Art. 8 des Gesetzes vom 19.10.2013, BGBl. I S. 3836.

¹⁸ BVerwG 31.1.1997 – 1 C 20/95, Rn. 17 (juris); Kollmer/Klindt/Schucht/Balikcioglu, ArbSchG, 4. Aufl. 2021, Teil C, Rn. 19.

¹⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Übermittlung der Europäischen Rahmenvereinbarung zu Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz, KOM (2007) 686 endg.

²⁰ Pillinger (2017), Violence and Harassment Against Women and Men in the World of Work. Trade Union Perspectives and Action, S. 79 ff. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_546645.pdf); siehe auch die zahlreichen europäischen Beispiele (einschließlich für Deutschland) in Pillinger (2016), Safe at Home, Safe at Work. Gewerkschaftsstrategien zur Verhütung, Bewältigung und Beseitigung von Belästigung am Arbeitsplatz und Gewalt an Frauen, S. 27 ff. (https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/ge_-_brochure_-_safe_at_home.pdf).

ein hohes Schutzniveau gegen die strukturellen Dimensionen von Gewalt und Belästigung. Jedoch gibt es in allen Regelungswerken zwei grundsätzliche Probleme auf der Anwendungsebene, die die Effektivität des Schutzes erheblich beeinträchtigen:

Das AGG erwähnt zwar präventive Maßnahmen, welche der Einschätzungsprärogative der Arbeitgebenden unterliegen.²¹ Der Schwerpunkt der Regelungen liegt jedoch auf *ex post*-Maßnahmen, die den betroffenen Beschäftigten individuelle Rechte einräumen, sich gegen Verletzungen zu wehren. Damit sollen sie selbst tätig werden und gegen das Verhalten der Arbeitgebenden oder von anderen Beschäftigten vorgehen, etwa mittels Klage- und Beschwerderechten (vgl. § 13 AGG). **Allerdings belegen zahlreiche Studien, dass diese subjektiven Rechte in der Praxis wenig wirksam sind.**²² So gibt es gravierende Umsetzungsdefizite hinsichtlich der Einrichtung und Bekanntmachung einer betrieblichen Beschwerdestelle, da es nicht selten an einer angemessenen Einrichtung fehlt. Zudem kennen über 40 Prozent der Beschäftigten die Beschwerdemöglichkeit nicht.²³ Und das Einreichen einer Beschwerde ist für viele Beschäftigte mit großen Barrieren verbunden, etwa, weil sie Angst vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes haben oder ihre Rechte nicht kennen.²⁴ Sofern sie diesen Schritt erwägen und es betrieblich überhaupt eine Beschwerdestelle gibt, müssen sie befürchten, dass ihnen – sowohl innerbetrieblich, aber auch gerichtlich – nicht geglaubt wird. Erschwerend hinzu kommt die Unbestimmtheit der Verbotstatbestände, was z.B. hinsichtlich des Phänomens Mobbing deutlich wird. Nach der Rechtsprechung soll Mobbing zwar vom Tatbestand der Belästigung erfasst sein, wenn die Ursachen in einem Diskriminierungsmerkmal des § 1 AGG liegen,²⁵ eine ausdrückliche Nennung und Definition im Gesetz fehlt aber bis heute. Nicht erst bei Phänomenen wie Cybermobbings wird die Schaffung eines effektiven Rechtsschutzes schon lange angemahnt.²⁶

Ähnlich ernüchternd fällt die tatsächliche Schutzbilanz des Arbeitsschutzgesetzes aus. Auch wenn Arbeitnehmende zwar einen einklagbaren Anspruch auf Beurteilung der mit ihrer Beschäftigung verbundenen Gefährdung nach § 5 Abs. 1 ArbSchG i.V.m. § 618 BGG haben, eröffnet § 5 Abs. 1 ArbSchG den Arbeitgebenden einen Spielraum.²⁷ Neben diesem materiellen Aspekt, der § 12 AGG ähnelt, gibt es auch im Hinblick auf die Anwendungsebene Parallelen: Zwar ließe sich das Arbeitsschutzgesetz schon jetzt auf Gewalt und Belästigung anwenden, wenn im Rahmen des zentralen Steuerungsinstruments der Gefährdungsbeurteilung (§ 5 ArbSchG) – die Arbeitgebende durchzuführen haben – die spezifischen Gefahren nicht mehr übersehen, sondern anerkannt und miterfasst werden würden.²⁸ Denn, wenn die für Gewalt und Belästigung relevanten Gefährdungen festgestellt würden, müssten die Arbeitgebenden Maßnahmen zu deren Vermeidung bzw. Reduzierung ergreifen. Jedoch zeigen schon allgemeinere Studien, dass etwa durch Mobbing verursachte Gefahren psychischer Belastungen kaum in die Gefährdungsbeurteilung eingehen.²⁹ Ferner belegen neuere Studienergebnisse aus 2023, dass gerade geschlechterspezifische Gewalt

²¹ So § 12 Abs. 1 Satz 1 AGG; ferner ErfKArbR/Schlachter, 24. Aufl. 2024, AGG, § 12 Rn. 1.

²² Berghahn et al. (2016), Evaluation des Gleichbehandlungsgesetzes, S. 8, 141ff. (https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/AGG/agg_evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=12); ferner auch die zweite Forderung des Bündnisses „AGG Reform jetzt“ (2024), S. 4f. (https://agg-reform.jetzt/wp-content/uploads/2023/08/2023-08-08_Stellungnahme_Buendnis.pdf).

²³ Schröttle/Meshkova/Lehmann (2019), Umgang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, Lösungsstrategien und Maßnahmen zur Intervention, S. 13 (https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/forschungsprojekte/DE/Studie_Umgang_mit_sex_Bel_am_ArbPlatz.html).

²⁴ Siehe dazu die ethnografischen Arbeiten von Yeung (2018), In A Day's Work, The Fight to End Sexual Violence Against America's Most Vulnerable Workers.

²⁵ BAG 25.10.2007 - 8 AZR 593/06, NZA 2008, 223.

²⁶ Lembke, KJ 2016, 385-406.

²⁷ So die Orientierungssätze 3 und 4 bei BAG 12.08.2008, NZA 2009, 102.

²⁸ Exemplarisch dazu Lincke et al. (2021), Analyse sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in der Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen, Zbl Arbeitsmed 71: 167-177; zum Potential: BAG 28.03.2017 – AAB 25/15, NZA 2017, 1132ff.; Handkommentar ArbSchR/Blume/Faber, 3. Auflage 2023, § 5 ArbSchG Rn 6.

²⁹ Beck/Lenhardt (2019), Consideration of psychosocial factors in workplace risk assessments: findings from a company survey in Germany, International Archives of Occupational and Environmental Health, 92 (3): 435-451, 439. Auf den Missstand eines Zusammendenkens längst hinweisend, Gumbel/Rundnagel, Gesundheit hat ein Geschlecht, AiB 2004, 539-545 wie auch die systematische Erfassung der European Agency for Health and Safety at Work (2003), Gender Issues in Health and Safety at Work, A review (https://osha.europa.eu/sites/default/files/TE5103786ENC_-_Gender_issues_in_safety_and_health_at_work.pdf); Gumbel/Nielbock (2012), Die Last der Stereotype, Geschlechterrollenbilder und psychische Belastungen im Betrieb (https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-05168).

und Belästigung kaum thematisiert wird und unsichtbar bleibt.³⁰ Dies liegt u.a. am fehlenden Genderwissen und der fehlenden Sensibilisierung der für den Arbeitsschutz zuständigen Akteur*innen.

Aufgrund der beschriebenen Barrieren auf der Anwendungsebene ist es daher wenig überraschend, dass empirische Studien – nach wie vor³¹ – eine hohe Betroffenheit der Beschäftigten von Gewalt und Belästigung aufzeigen, wobei die Dunkelfeldziffer noch deutlich höher sein dürfte. So soll jede elfte Person sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz erlebt haben, Frauen dabei mehr als doppelt so häufig als Männer.³² Weltweite Erhebungen gehen von der Betroffenheit jeder fünften weiblichen Beschäftigten aus.³³ Auch das Risiko für LGBTQIA*³⁴-Personen ist deutlich höher: jede zweite trans* Person, jede dritte inter* Person und jede vierte lesbische, schwule oder bisexuelle Person soll betroffen sein.³⁵ Die intersektionale Dimension der Diskriminierung belegen Studien, die von einer erhöhten Gefährdung „Schwarzer“ Beschäftigter ausgehen.³⁶ Auch die Erhebungen zu Mobbingerfahrungen im Arbeitsleben sind alarmierend. So sollen nach einer anderen Studie aus dem Jahr 2018 ca. 30% aller Befragten schon einmal Opfer von Mobbing oder Cybermobbing gewesen sein, insbesondere Frauen und junge Menschen.³⁷ Bislang ist dem Phänomen – auch weltweit betrachtet – keineswegs Abhilfe geschaffen.

Dies wirkt insbesondere schwer mit Blick auf die psychologischen, physischen und ökonomischen Folgen von Gewalt und vor allem sexualisierter Belästigung, die sich nicht immer auf die belästigten Beschäftigten beschränken, sondern auch deren familiäres, soziales und betriebliches Umfeld betreffen.³⁸ Gewaltvolle und belästigende Vorfälle führen zu Depressionen, Konzentrationsschwächen und neurovegetativen Störungen,³⁹ was auch negative Auswirkungen auf die Arbeitsleistung bis hin zu Arbeitsunfähigkeit haben kann. Viele belästigte Beschäftigte tragen die Kosten der Bewältigung von physischen und psychischen Folgen der Belästigung selbst, fehlen häufiger bei der Arbeit und entziehen sich der Situation nicht selten durch eine Eigenkündigung.⁴⁰ So hält auch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) in einem zusammenfassenden Bericht aus dem Jahr 2016 zu verschiedenen Studien zu sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz fest, dass Mobbing und sexualisierte Belästigung als Gefährdung für die Gesundheit der Beschäftigten zu verstehen sind, die durch die sensible und geschlechtsspezifische Gestaltung der Arbeits- und Schutzbedingungen zu verhindern ist.⁴¹

³⁰ Blanquett (2023), Die Aufnahme geschlechtsspezifischer Gewalt und Belästigung in die Gefährdungsbeurteilung, Impulse des ILO-Übereinkommens Nr. 190 für einen ganzheitlichen Arbeitsschutz, in: Dux et al. (Hrsg.), FRAU.MACHT.RECHT. 100 Jahre Frauen in juristischen Berufen, S. 161-180.

³¹ Die ersten Studien zu sexueller Belästigung erfolgten Ende der 1980er sowie Anfang der 1990er Jahre, siehe dazu auf europäischer Ebene Rubinstein (1987), The Dignity of Women at Work, A Report on the Problem of Sexual Harassment in the Member States of the European Communities, und für den nationalen Kontext maßgeblich Holzbecher et al. (1991), Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz.

³² Schröttle/Meshkova/Lehmann (2019), Umgang mit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, Lösungsstrategien und Maßnahmen zur Intervention, S. 12, 58 (https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/umgang_mit_sexueller_belaestigung_am_arbeitsplatz.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Dass sich diese Zahlen mit internationalen Studien decken, wird auf S. 40 erwähnt.

³³ IAO (2022), Experiences of violence and harassment at work (<https://www.ilo.org/publications/major-publications/experiences-violence-and-harassment-work-global-first-survey>).

³⁴ Abkürzung für "lesbian", "gay", "bisexual", "transgender/transsexual", "queer/questioning", "intersex" und "asexual".

³⁵ Fütty/Höhne/Casselles (2020), Geschlechterdiversität in Beruf und Beschäftigung, S. 100 (https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/geschlechterdiversitaet_i_beschaeftigung_u_beruf.html).

³⁶ European Network Against Racism (2018), ENAR Shadow Report: Racism & Discrimination in Employment in Europe 2013-2017, S. 55 ff.

³⁷ Schneider/Leest (2008), Studie: Mobbing und Cybermobbing bei Erwachsenen – in Deutschland, Österreich und der deutschsprachigen Schweiz, S. 23 (https://www.buendnis-gegen-cybermobbing.de/fileadmin/pdf/studien/mobbingstudie_erwachsene_2018.pdf); vgl. auch die Zahlen: ADS (2017), Diskriminierung in Deutschland. Dritter Gemeinsamer Bericht der ADS und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Bundestags, S. 252 ff. (https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/BT_Bericht/gemeinsamer_bericht_dritter_2017.pdf?__blob=publicationFile&v=16).

³⁸ So Holzbecher et al. (Fn. 31), S. 90f., wie auch die vielen Konfliktkostenrechnungsmodelle.

³⁹ Ebd., S. 215.

⁴⁰ Vgl. Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Leitfaden für Beschäftigte, Arbeitgeber*innen und Betriebsräte, 2024, 12f. Dazu bereits Linde (2015), Bastal Gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, S. 51–54. Siehe auch z.B. den Fehlzeitenbericht der AOK (<https://www.aok.de/fk/betriebliche-gesundheit/grundlagen/fehlzeiten/ueberblick-fehlzeiten-report/>) oder auch die Veröffentlichungen der DGUV zu Arbeitsunfällen aufgrund von Gewalt, die zu einer längeren Arbeitsunfähigkeit geführt haben (https://forum.dguv.de/issues/RZ_S039-046_1.09_Statistik_Gewalt-am-Arbeitsplatz_neu.pdf).

⁴¹ Drössler et al. (2016), Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt, Soziale Beziehungen, S. 24 ff., 96.

II. Defizitäre Umsetzung des Übereinkommens

Vor dem Hintergrund dieser bestehenden Rechtsschutzlücken des geltenden deutschen Rechts gewinnen die spezifischen Schutzanforderungen des ILO-Übereinkommens gegen Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt (Nr. 190) auch für Deutschland entscheidende normative Bedeutung. Wenig überzeugend und inhaltlich unzutreffend sind die Grundannahme und der Hinweis der Bundesregierung in den Gesetzesmaterialien zum Umsetzungsgesetz, dass Ergänzungen der innerstaatlichen gesetzlichen Vorschriften zur Erfüllung der Anforderungen des Übereinkommens „nicht erforderlich“ seien.⁴² **Wir als djB weisen diese Annahme unter Hinweis auf die gravierenden Schutzlücken zurück und sehen erheblichen Anpassungsbedarf des nationalen Rechtsschutzes, um wirksame Lösungen gegen Gewalt und Belästigung in der Arbeit bieten zu können. Das Umsetzungsgesetz genügt dem an der strukturellen Ebene ansetzenden ILO-Übereinkommen und damit dem völkerrechtlich gebotenen Schutzniveau nicht. Wir fordern die Bundesregierung daher dringend zur Nachbesserung auf.**

1. Beachtung der zentralen Grundsätze des ILO-Übereinkommens

Das ILO-Übereinkommen enthält zwei zentrale Grundsätze, die von dem Umsetzungsgesetz hätten aufgegriffen und ausbuchstabiert werden müssen: Art. 4 Abs. 1 normiert das Recht einer jeden Person auf eine gewalt- und belästigungsfreie Arbeitswelt und Art. 4 Abs. 2 die Pflicht der Mitgliedstaaten, in Beratung mit den repräsentativen Arbeitgeber*innen- und Arbeitnehmer*innenverbänden **einen inklusiven, integrierten und geschlechterorientierten Ansatz zu ergreifen**. Dieser Ansatz erfordert eine umfassende Befassung mit den tatsächlichen und rechtlichen Schutzniveaus in den Mitgliedstaaten. Er umfasst neben den gesetzlichen Verbotstatbeständen u.a. ein Mainstreaming aller einschlägigen Politiken (vgl. Art. 11 lit. a), die Etablierung einer umfassenden und lückenlosen Schutzstrategie, die Schaffung effektiver Sanktionen und Maßnahmen der Rechtsdurchsetzung, Überwachung und Abhilfe sowie auf einer präventiven Ebene Sensibilisierungsmaßnahmen und Leitliniensetzungen (vgl. Art. 11 lit. b und c).

Beide Grundsätze werden vom Umsetzungsgesetz nicht ausreichend gewährleistet. Denn das Umsetzungsgesetz verbleibt bei punktuellen formalrechtlichen Verweisen auf einzelne Regelungen, ohne diese zusammenzudenken. Zwar stellt die das ILO-Übereinkommen ergänzende Empfehlung Nr. 206 in Art. 2 grundsätzlich klar, dass der Schutz auch durch die Regelungsbereiche „Arbeit und Beschäftigung, Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsrecht sowie gegebenenfalls im Strafrecht“ erfolgen kann. Aber auch dort müsste die Anwendung des „inkluisiven, integrierten und geschlechterorientierten Ansatz“ gesichert sein. Dieser Ansatz hätte es erfordert, den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Konvention konkreter zu fassen und die einzelnen Regelungsbereiche in ihrer Gesamtheit - auch im Hinblick auf die Praxis - zusammenzudenken und zusammenzuführen. **Der djB stellt daher klar, dass eine konsequente Umsetzung des ILO-Übereinkommens, inklusive der dazugehörigen ILO-Empfehlung Nr. 206 mit ihren 23 Interpretationshinweisen, zusätzliche legislative Maßnahmen im Antidiskriminierungsrecht (AGG), im Arbeitsschutz (ArbSchG) wie auch im Betriebsverfassungsrecht (BetrVG) braucht. Eine bloße Wiedergabe der bereits existierenden Rechtsregelungen genügt dafür nicht.** Diesbezüglich hat der Bundesgesetzgeber auch Regelungskompetenz (vgl. Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 72 Abs. 1 GG). Für diejenigen Gesetze, die in den Landeskompetenz fallen, wie z.B. die LGG oder aber auch die PersVG, dient dieses Policy Paper (mit Kritik am Vorgehen des Bundesgesetzgeber) entsprechend.

⁴² BT-Drs. 20/5652, S. 17 (<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-ilo-uebereinkommen-190.html>).

2. Konkrete Umsetzungsanforderungen des inklusiven, integrierten und geschlechterorientierten Ansatzes

a) Fehlende Klarstellung des präventiven Schutzauftrages im Arbeitsschutzgesetz

Der für das ILO-Übereinkommen prägende Präventionsgedanke und der Schutz vor potentiellen Schäden kommt u.a. in der Präambel, der Definition, dem Anwendungsbereich aber auch aus den nicht geregelten Bereichen (wie etwa die fehlenden Vorgaben zur Beweislast) zum Ausdruck. Fokus ist nicht die nachträgliche Frage des innerbetrieblichen Umgangs mit Gewalt- und Belästigungsvorfällen, sondern die präventive Verhinderung und Beseitigung von Gewalt und Belästigung durch eine strukturelle Überprüfung potentiell gefährdender Arbeitsbedingungen. Es geht also nicht darum, im Nachhinein Ursachen für die Rechtsverletzung zu suchen, sondern vorgelagert, um die Analyse von Risikofaktoren und die entsprechende Verhinderung solcher Situationen, die unsichere und gesundheitsgefährdende Arbeitsbedingungen erst ermöglichen. Zu fragen ist also nicht erst, warum eine isolierte Reinigungskraft während ihres frühmorgendlichen Einsatzes sexuell belästigt wurde, sondern danach, ob und inwiefern die geltenden Arbeitsbedingungen des alleinigen Arbeitens zu Nachtzeiten einen Risikofaktor darstellen und wie dieser beseitigt oder zumindest verringert werden kann.⁴³ Dieser zeitlich vorgelagerte Fokus auf Risikofaktoren vermeidet Rechtsschutzproblematiken, die im Rahmen nachträglicher Aufklärungsversuche entstehen. Das ILO-Übereinkommen konkretisiert die Bedingungen dieser Risikoanalyse für gefährdete Branchen und Berufe sowie für konkrete Arbeitsplätze im Hinblick auf ihre erhöhte Betroffenheit von Gewalt und Belästigung.

Der Fokus auf die Prävention von Gewalt und Belästigung lässt sich daher als wesentlicher Kern des ILO-Übereinkommens festhalten und hätte einer Klarstellung im Arbeitsschutzgesetz bedurft. Wie eingangs erwähnt, liegt der Fokus im Arbeits- und Gesundheitsschutz selten bei den (psycho-)sozialen Belastungen, sodass eine explizite Klarstellung dringend notwendig gewesen wäre. Das Übereinkommen konkretisiert diese Leitidee für Branchen und Arbeitsplätze.

aa) Gefährdete Branchen und Berufe nach Art. 8 ILO-Übereinkommen

Nach Art. 8 lit. b und c ILO-Übereinkommen müssen die Mitgliedstaaten ermitteln, in welchen Branchen, Berufen oder Arbeitssituationen Beschäftigte stärker Gewalt und Belästigung ausgesetzt sind, um dann entsprechend das Schutzniveau zu erhöhen. Die dazugehörige Empfehlung Nr. 9 nennt Sektoren wie „Nachtarbeit, Alleinarbeit, Gesundheitswesen, Gastgewerbe, soziale Dienste, Notfalldienste, hauswirtschaftliche Arbeit, Transport, Bildung oder Unterhaltung“ als besonders gefährdet. Faktoren wie isolierte Arbeit, viel Kundenkontakt, Schichtarbeit und prekäre Arbeit wirken also risikoe erhöhend und müssen daher besonders berücksichtigt werden. Weil insbesondere frauendominierte Branchen wie Pflege, soziale Arbeit, Erziehungswesen, Hauswirtschaft und Gastgewerbe durch solche Faktoren geprägt sind, was gerade Studien zu sexueller Belästigung bestätigen,⁴⁴ wären vor allem hier besondere Präventionsanforderungen zu formulieren.

Dem ist jedoch der Gesetzgeber im Umsetzungsgesetz nicht nachgekommen, sondern er verweist stattdessen auf bestehende gesetzliche wie untergesetzliche Schutzsysteme, die aber nur unzureichend die erhöhte Gefährdung in frauendominierten Branchen thematisieren. Verwiesen wird auf die Handlungskonzepte der Unfallversicherungsträger zur Prävention von Gewalt insbesondere im Gesundheits- und

⁴³ Ein mögliches Beispiel liefern die 2020 veröffentlichten Praxisempfehlungen der britischen Arbeitsschutzbehörde zu isoliertem Arbeiten, bei denen jedoch – auch – die Genderperspektive noch unzureichend ist, hier abrufbar: <https://www.hse.gov.uk/pubns/indg73.htm>.

⁴⁴ Vgl. u.a. Schröttle/Meshkova/Lehmann (Fn. 23), S. 12.

Bildungswesen.⁴⁵ Als konkrete Beispiele werden die seit 2008 bestehende DGUV-Information „Stress, Mobbing & Co.“ und die 2020 erschienene Unfallverhütungsvorschrift zur Überfallprävention genannt.⁴⁶ Die Handlungskonzepte benennen zwar einen gefährdeten Sektor, geschlechtsbezogene Gefährdungsfaktoren werden jedoch vollkommen ausgeblendet und es werden vor allem nachträgliche Reaktionsweisen fokussiert. Die Handlungskonzepte sind also gar nicht auf präventive Maßnahmen zugeschnitten. Deutlich wird diese Lücke in den Gesetzesmaterialien zum Umsetzungsgesetz z.B. auch, wenn die Denkschrift auf die Eindämmung informeller Arbeit durch das SchwarzArbG hinweist,⁴⁷ aber die problematischen Arbeitsbedingungen der meist informell arbeitenden und oft weiblichen Arbeitsmigrant*innen⁴⁸ oder Hausangestellten⁴⁹ unerwähnt bleiben und keine spezifischen Maßnahmen benannt werden. Dabei enthalten das ILO-Übereinkommen und die Empfehlung zahlreiche Vorgaben und Hinweise gerade für den informellen Sektor. Art. 8a) ILO-Übereinkommen wie aber auch Nr. 11 der Empfehlung betonen die Rolle der Behörden bei der Überwachung und Sanktionierung der „informellen Wirtschaft“. Nr. 20 der Empfehlung schlägt dazu eine geschlechterorientierte Schulung der Mitarbeiter*innen der zuständigen Behörden vor. Nr. 22 der Empfehlung regt gerade eine Differenzierung von Statistiken u.a. nach Geschlecht an und Art. 11 lit. a des Übereinkommens fordert sogar eine entsprechende Sensibilität in Migrationspolitiken (vgl. auch Nr. 10 der Empfehlung). Auch wurde versäumt, Verknüpfungen zum gerade ratifizierten ILO-Übereinkommen Nr. 184 zum Arbeitsschutz in der Landwirtschaft herzustellen. **Die konsequente Anwendung des vom ILO-Übereinkommen normierten inklusiven, integrierten und geschlechterorientierten Ansatzes verlangt aus Sicht des djb, dass im ArbSchG das hohe auch intersektionale Gefährdungspotential von Gewalt und Belästigung in frauendominierten Branchen und Berufen benannt, klargestellt und über einschlägige Verweise konkretisiert wird, damit dieses nicht im blinden Fleck des Arbeitsschutzes bleiben.**

bb) Gefährdete Arbeitsplätze nach Art. 9 ILO-Übereinkommen

Art. 9 ILO-Übereinkommen zielt auf die Gestaltung der konkreten Arbeitsplätze ab und schreibt vor, dass das Thema Gewalt und Belästigung beim Arbeitsschutzmanagement zu berücksichtigen ist.⁵⁰ Dabei sind unter Beteiligung der Beschäftigten⁵¹ sowie ihrer Vertretungen die Gefahren zu ermitteln, die Risiken von Gewalt und Belästigung zu bewerten und die Maßnahmen zu ihrer Verhinderung und Kontrolle zu ergreifen. Schließlich werden die Arbeitgebenden verpflichtet, allen betroffenen Personen Informationen und Schulungen über die ermittelten Gefahren und Risiken von Gewalt und Belästigung und die damit verbundenen Präventions- und Schutzmaßnahmen sowie über die bestehenden Rechte und Pflichten bereitzustellen.

⁴⁵ Zu nennen sind insbesondere DGUV Information 206-025 zur Prävention von Gewalt und Aggression im Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege, (<https://publikationen.dguv.de/regelwerk/dguv-informationen/3429/praevention-von-gewalt-und-aggression-im-gesundheitsdienst-und-wohlfahrtspflege-eine-handlungshilfe>) und die mehrfachen Publikationen zu gewaltbedingten Unfällen in der Schüler-Unfallversicherung, siehe jüngst 2022 (<https://publikationen.dguv.de/zahlen-fakten/schwerpunkt-themen/4782/gewaltbedingte-unfaelle-in-der-schueler-unfallversicherung-2022>). Hinzugekommen ist nach der Resolution der Mitgliederversammlung der DGUV von 2023 auch der Fokus auf Gewalt und Belästigung gegenüber Einsatzkräften (<https://publikationen.dguv.de/praevention/allgemeine-informationen/4831/null-toleranz-bei-gewalt-gegen-einsatzkraefte>).

⁴⁶ BT-Drs. 20/5652, S. 20. DGUV Vorschrift Nr. 25, Unfallverhütungsvorschrift Überfallprävention, (<https://publikationen.dguv.de/widgets/pdf/download/article/4081>).

⁴⁷ BT-Drs. 20/5652 S. 20.

⁴⁸ DIMR (2018), Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, S. 37ff. (<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/berichterstattung/menschenrechtsbericht-2018>).

⁴⁹ Emunds/Kocher et al. (2021), Gute Arbeit für Live-In-Care, Gestaltungsoptionen für Praxis und Politik (https://nbi.sankt-georgen.de/assets/documents/cillas-und_nbi-position-2021_2-live-in-care.pdf).

⁵⁰ Siehe für die Praxis mit Empfehlungen versehen, IAO (2020), Safe and healthy working environments free from violence and harassment (<https://www.ilo.org/publications/safe-and-healthy-working-environments-free-violence-and-harassment>).

⁵¹ Die Einbeziehung ist in der Literatur bislang noch strittig, siehe bejahend Kollmer/Klindt/Schucht/Kreizberg, ArbSchG, 4. Aufl. 2021, § 5 Rn. 90; verneinend ErfKArbR/Roloff, 24. Aufl. 2024, ArbSchG § 5 Rn. 2.

Die im Übereinkommen gewählten Instrumente ähneln auf den ersten Blick den nationalen Vorgaben der §§ 4 ff. ArbSchG,⁵² wonach die Arbeitgebenden verpflichtet sind, die Arbeit im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung (§ 5 ArbSchG)⁵³ unter Beachtung der Beteiligungs- und Unterrichtsregeln (vgl. §§ 12 und 17 ArbSchG)⁵⁴ so zu gestalten, dass u.a. eine Gefährdung für das Leben und die Gesundheit möglichst vermieden (§ 4 Nr. 1 ArbSchG), die Arbeitsorganisation, sonstige Arbeitsbedingungen, soziale Beziehungen und der Einfluss der Umwelt sachgerecht im Rahmen der Maßnahmen verknüpft (§ 4 Nr. 4 ArbSchG) und spezielle Gefahren für besonders schutzbedürftige Beschäftigtengruppen berücksichtigt werden (§ 4 Nr. 6 ArbSchG).

Nach den Hinweisen der Bundesregierung in der Denkschrift zum Umsetzungsgesetz soll „eine Änderung der nationalen Rechtsvorschriften daher diesbezüglich nicht erforderlich“ sein.⁵⁵ **Diese formalrechtliche Argumentation geht jedoch an den praktischen Umsetzungsdefiziten des Arbeitsschutzgesetzes im Hinblick auf Geschlechterfragen vorbei.** Denn geschlechtsspezifische Aspekte gehen bisher kaum in die Gefährdungsbeurteilung ein (dazu oben unter I.) und entgegen der ausdrücklichen Vorgabe von Art. 9 ILO-Übereinkommen wird das Thema Gewalt und Belästigung – wie generell auch sozialwissenschaftliche Argumente, die die klassisch technisch-naturwissenschaftlich geprägte Arbeitsschutzdebatte und -praxis erweitern – beim Arbeitsschutzmanagement eben gerade unzureichend berücksichtigt. Das liegt vor allem daran, dass für die Integration der Perspektive geschlechtsspezifischer Gewalt und Belästigung in die Gefährdungsbeurteilung Verordnungen und Leitlinien fehlen. Exemplarisch steht dafür, dass derzeit weder die Leitlinien der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GBA)⁵⁶ noch der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) eine Checkliste zu sexueller Belästigung als möglicher Gefährdung enthalten.⁵⁷ Von den geltenden Arbeitsschutzverordnungen, die die Maßnahmen des Arbeitsschutzes oder die Gefährdungsbeurteilung konkretisieren, gibt es also keine, die sich auf Gewalt und Belästigung als geschlechtsspezifische Gefährdungen im Allgemeinen oder gar geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung als Gefährdung für psychische Belastungen bezieht.⁵⁸

Der djb sieht hier ein Umsetzungsdefizit und betont, dass eine eindeutige Klarstellung im Arbeitsschutzgesetz hinsichtlich der Berücksichtigung des Themas Gewalt und Belästigung im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung notwendig wäre. Dies entspricht auch der ILO-Empfehlung Nr. 206 (dort Nr. 7), wonach die Verantwortlichkeiten und Rechtsansprüche im Rahmen der Arbeitsplatzpolitiken (vgl. Art. 9 lit. a ILO-Übereinkommen) konkretisiert werden sollten. Beispielsweise könnte in § 3 Abs. 1 oder § 4 ArbSchG ein Hinweis auf ein „gewalt- und belästigungsfreies Arbeitsumfeld“ eingefügt werden.⁵⁹ Dafür lässt sich argumentativ auf die 2013 erfolgte ausdrücklich Benennung von „psychischen Belastungen bei der Arbeit“ in § 5 Abs. 3 Nr. 6 ArbSchG verweisen: Auch wenn es möglich gewesen wäre, psychische Belastungen bereits aus den Nummern 1, 3, 4 und 5 herauszulesen, hielt es der Gesetzgeber für erforderlich, mit Nummer 6 noch einmal explizit auf Gefährdungen durch psychische Belastung hinzuweisen.

⁵² Von Wulfen (2021), ILO-Übereinkommen Nr. 190 und Arbeitsschutz. Ein neuer Rahmen für den Kampf gegen sexuelle Belästigung in der Arbeitswelt, in: Abramowski et al. (Hrsg.), Gewaltfreie Arbeit, Arbeit der Zukunft, S. 233-242 (<https://www.loccum.de/files/2022/09/Protokoll-72-2021-digital.pdf>).

⁵³ Kollmer/Klindt/Schucht/Kreizberg, ArbSchG, 4. Aufl. 2021, § 5 Rn. 59 ff., Rn. 76 ff.

⁵⁴ Kollmer/Klindt/Schucht/Klindt, ArbSchG, 4. Aufl. 2021, § 12 Rn. 11 ff. mit exemplarischer Auflistung gefährlicher Tätigkeiten; Kollmer/Klindt/Schucht/Schucht, ArbSchG, 4. Aufl. 2021, § 17 Rn. 6 ff.

⁵⁵ BT-Drs. 20/5652 S. 20.

⁵⁶ Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) ist eine auf Dauer angelegte im Arbeitsschutzgesetz und im SGB VII verankerte Plattform von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern (<https://www.gda-portal.de/DE/GDA>).

⁵⁷ Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastung, Erfahrungen und Empfehlungen, BAuA (Hrsg.), 2021, S. 532; GDA-Leitlinie Beratung und Überwachung bei psychischer Belastung am Arbeitsplatz, Stand 2018, S. 23. Ähnlich auch die Vorgaben aus der DIN EN ISO 10075 Teil 1.

⁵⁸ Kritisch dazu bereits Gümbel, Geschlechtergerechte Gefährdungsbeurteilung psychischer Belastungen, ARP 2020, 78; Lincke et al. (Fn. 28).

⁵⁹ Eingefügt werden kann in § 3 Abs. 1 der neue Satz 2: „Das umfasst auch ein gewalt- und belästigungsfreies Arbeitsumfeld“ oder in § 4 nach der Nr. 6 die weitere Nr.: „7. Es ist für ein gewalt- und belästigungsfreies Arbeitsumfeld zu sorgen;“.

b) Notwendige Änderungen des AGG und der Landesgleichstellungsgesetze

Das AGG ist, so auch die Einschätzung der Bundesregierung in der Denkschrift zum Umsetzungsgesetz,⁶⁰ bislang das zentrale rechtliche Regelwerk gegen Belästigung. Auch die fünf Landesgleichstellungsgesetze, die einen selbstständigen Tatbestand zu sexueller Belästigung beinhalten, orientieren sich entweder am AGG oder verweisen ausdrücklich darauf.⁶¹ Umso entscheidender ist die Frage, ob es den Schutzanforderungen des ILO-Übereinkommens genügt, zumal das Übereinkommen ausdrücklich auch den öffentlichen Dienst adressiert.

aa) Zu enger Anwendungsbereich des AGG nach Art. 2 und 3 ILO-Übereinkommen

Der in Art. 2 ILO-Übereinkommen genannte geschützte Personenkreis umfasst „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie andere Personen in der Arbeitswelt, darunter abhängig Beschäftigte im Sinne der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praxis, sowie erwerbstätige Personen ungeachtet ihres Vertragsstatus, in Ausbildung befindliche Personen, einschließlich Praktikantinnen und Praktikanten und Lehrlinge, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnis beendet wurde, Freiwillige, Arbeitssuchende und Stellenbewerberinnen und Stellenbewerber sowie natürliche Personen, die die Befugnisse, Pflichten oder Verantwortlichkeiten einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers ausüben“.

Die Bundesregierung übernimmt diesen weiten persönlichen Anwendungsbereich jedoch nicht und stellt stattdessen fest, dass die Art. 2 und 3 ILO-Übereinkommen „keine Ausweitung der Verantwortungsbereiche“ intendieren, sondern es den Mitgliedstaaten ermöglichen, den Anwendungsbereich für die nationale Rechtsordnung näher bestimmen zu können.⁶² Die „Verantwortung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber [solle] auch künftig nicht weiter [reichen] als ihre rechtlichen und tatsächlichen Einflussmöglichkeiten.“⁶³ Mit diesen Ausführungen verzichtet die Bundesregierung auf eine nationale Konkretisierung des Anwendungsbereiches. **Damit ist aber eine weitere Chance vertan, Schutzlücken auf der Anwendungsebene zu schließen.** Denn die rechtsfolgenorientierte und einen weiten Beschäftigtenbegriff zugrunde legende Auflistung des persönlichen Anwendungsbereiches in Art. 2 ILO-Übereinkommen wäre grundsätzlich geeignet, Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf § 6 AGG⁶⁴ wie aber auch § 1 ArbSchG⁶⁵ zu schließen, Klarheit zu schaffen und entscheidend auf die Dynamiken der Arbeitswelt und damit einhergehende veränderte Beschäftigungsformen angemessen zu reagieren. Das ist gerade gleichstellungsrechtlich geboten, denn insbesondere Frauen arbeiten häufig in prekären, unsicheren und vertraglich nicht eindeutigen Beschäftigungsverhältnissen oder werden in der frauendominierten Gesundheits- und Pflegebranche als informell beschäftigte „Hausangestellte“ vom Arbeitsschutz ausgeschlossen.

Diese besondere Verletzlichkeit ist keine Besonderheit der nationalen Arbeitswelt, sondern ein weltweites, grenzüberschreitendes Phänomen. Folgerichtig greift Art. 6 ILO-Übereinkommen den Schutz vor Diskriminierung insbesondere gegenüber Frauen und vulnerablen Gruppen auf und normiert ein spezielles Diskriminierungsverbot für alle Personen, die aufgrund spezifischer Verletzlichkeit „unverhältnismäßig stark von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt betroffen sind“. Der Begriff der Verletzlichkeit ist nach Nr. 13 der Empfehlung im Einklang mit internationalen Arbeitsnormen und Menschenrechtsinstrumenten auszulegen; er entspricht damit dem mittlerweile gebräuchlicheren Begriff der „Vulnerabilität“ oder „Verwundbarkeit“.⁶⁶ Das ILO-Übereinkommen fordert in Art. 6 daher dazu auf, die darin genannte

⁶⁰ BT-Drs. 20/5652, S. 18.

⁶¹ Siehe dazu z.B. § 12 des Landesgleichstellungsgesetzes Berlin, § 16 des Gesetzes zur Förderung von Frauen und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen, § 16 des Gesetzes zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst von Schleswig-Holstein.

⁶² BT-Drs. 20/5652, S. 18.

⁶³ BT-Drs. 20/5652, S. 18.

⁶⁴ Im Einzelnen Erk/Schlachter, 24. Aufl. 2024, AGG, § 6 Rn. 1 ff.

⁶⁵ Im Detail Kollmer/Klindt/Schucht/Kollmer, ArbSchG, 4. Aufl. 2021, § 1 Rn. 65 ff.

⁶⁶ Siehe Ippolito/Iglesias Sánchez (2017), Protecting vulnerable groups: the European human rights framework.

„Verletzlichkeit“ gerade im Hinblick auf Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt genauer und sensibler zu analysieren. Zwar sind in den nationalen Diskriminierungsverboten wegen des Geschlechts oder rassistischer Zuschreibungen Fälle von homo-/transphober Gewalt und Belästigung bereits erfasst⁶⁷ (wie auch Belästigung wegen Behinderung,⁶⁸ Alters oder Religionszugehörigkeit (vgl. §§ 1, 3 AGG)). Auch für Beschäftigte in befristeten Verhältnissen oder in Teilzeitarbeit gibt es bereits spezielle Diskriminierungsverbote (§ 4 Abs. 1 und 2 TzBfG). Eine aktuelle internationale Studie betont jedoch über die genannten Kriterien hinaus die besondere Verletzlichkeit von migrantischen Arbeitnehmer*innen und die Relevanz von Armut, Niedriglohn und prekärer Beschäftigung.⁶⁹ **Der djb begrüßt daher die von der Bundesregierung in den Gesetzesmaterialien eingeforderte Sensibilisierung für Vulnerabilität**, wenn es dort heißt, dass „Maßnahmen getroffen werden [müssen], um beispielsweise lesbische, schwule, bi-, trans- und intersexuelle Menschen vor Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt zu schützen“.⁷⁰

Weniger deutlich ist die Bundesregierung dagegen bezüglich des durch das ILO-Übereinkommen vorgegebenen weiten örtlichen Anwendungsbereichs. Art. 3 des ILO-Übereinkommens erfasst Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt, „die während, im Zusammenhang mit oder infolge der Arbeit auftreten“. Neben der Arbeitsstätte, die sowohl öffentliche als auch private Räume erfasst (Art. 3 lit. a), werden folgende Situationen ausdrücklich einbezogen: Ruheorte wie Pausenräume (Art. 3 lit. b), Reisen, Veranstaltungen oder gesellschaftliche Aktivitäten (Art. 3 lit. c), arbeitsbezogene Kommunikation, einschließlich der Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) (Art. 3 lit. d), in von den Arbeitgebenden bereitgestellten Unterkünften (Art. 3 lit. e), wie aber auch auf dem Weg zur und von der Arbeit (Art. 3 lit. f). Grundsätzlich finden sich nähere Vorgaben zur Gestaltung dieser Räume schon in der ArbStättVO und in ihrem Anhang,⁷¹ sodass lediglich der Weg zur und von der Arbeit arbeitsschutzrechtlich noch nicht gleichermaßen erfasst ist.⁷²

Leider hat die Bundesregierung nicht erkannt, dass diese Auflistung keinesfalls beliebig ist, sondern besonders risikobehaftete Situationen beschreibt und Ergebnis konkreter Risikoerwägungen ist. Allein die Anerkennung dieser Auflistung hätte bestehende Rechtsunsicherheiten im nationalen Recht ausräumen können, da die Reichweite des Arbeitsplatzbezugs nach wie vor strittig ist.⁷³ Selbstredend können Pflichten nur so weit reichen, wie Arbeitgebende zur Erfüllung rechtlich und tatsächlich in der Lage sind.⁷⁴ Jedoch entspricht es dem risikoorientierten Blick, Vorkehrungen zu treffen, dass die entsprechende Arbeitsorganisation nicht sicherheits- oder gesundheitsgefährdend ausgestaltet ist, insbesondere, wenn es sich um die Zurverfügungstellung von Räumen oder Technologien handelt. Als ein Beispiel für diese präventive Gestaltung ließe sich an Ruheräume denken oder aber auch Anforderungen an betrieblich genutzte Kommunikationstools, die dem soziotechnischen Ansatz gerecht werden. Die Bundesregierung belässt es bei dem Verweis, dass die „nationale Rechtsordnung [...] in unterschiedlichen Rechtsgebieten den persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich auf[greift]“.⁷⁵ Dies reicht im Hinblick auf die gesundheitlichen relevanten Gefährdungen von weiblichen Beschäftigten, die sich innerhalb und über das Arbeitsverhältnis und den konkreten Aufenthaltsort manifestieren, nicht.

⁶⁷ Vgl. die Daten der letzten Erhebung der EU-Grundrechte-Agentur FRA, 2020, S. 31 f. und S. 39 ff.

⁶⁸ Eine Untersuchung zur Betroffenheit gehörloser Frauen von Gewalt liegt bereits vor (BMFSFJ (Hrsg.), 2014).

⁶⁹ ILO (2017), Violence and Harassment Against Women and Men in the World of Work, Trade Union Perspectives and Action, S. 42 ff.

⁷⁰ BT-Drs. 20/5652, S. 19.

⁷¹ Wenn auch bereits § 1 ArbStättVO mit seinen mehreren Absätzen auf unterschiedliche Anwendungsbereiche und mithin Schutzstandards verweist, siehe Kollmer/Klindt/Schucht/N. Kollmer/Wiebauer, 4. Aufl. 2021, ArbStättV § 1 Rn. 6 ff.

⁷² Stattdessen gilt das Unfallversicherungsrecht. Dass es zwischen Arbeitsschutzrecht und Unfallversicherungsrecht zu Lücken (zum Beispiel durch unterschiedliche Rechtsprechung) kommt, hat die durch das Betriebsrätemodernisierungsgesetz erfolgte Anpassung des § 8 SGB am Beispiel von Homeoffice erst jüngst ergeben.

⁷³ Während bereits strittig ist, wie weit die Präventionspflichten des § 12 AGG reichen, ist nochmals umstrittener, wie weit die Verpflichtungen der Arbeitgebenden außerhalb der betrieblichen Sphäre reichen, siehe zur Diskussion ErfKArbR/Schlachter, 24. Aufl. 2024, AGG § 12 Rn. 1 m.w.N.

⁷⁴ Siehe dazu die Gesetzgebungsmaterialien zum AGG, BT-Drs. 16/1780, S. 37.

⁷⁵ BT-Drs. 20/5652, S. 18.

Leider fehlt in der Denkschrift der Bundesregierung auch ein Hinweis darauf, dass das Übereinkommen häusliche Gewalt in den Schutzbereich einbezieht. Auch diesbezüglich hätte es einer gesetzlichen Konkretisierung bedurft. Bereits in der Präambel des Übereinkommens wird hervorgehoben, dass „häusliche Gewalt Auswirkungen auf die Beschäftigung, die Produktivität und die Gesundheit und Sicherheit haben kann und dass die Regierungen, Arbeitgeber*innen- und Arbeitnehmer*innenverbände und Arbeitsmarktinstitutionen im Rahmen anderer Maßnahmen dazu beitragen können, die Auswirkungen häuslicher Gewalt anzuerkennen, darauf zu reagieren und dagegen vorzugehen“. Hierfür macht die ILO-Empfehlung Nr. 206 unter der Nr. 18 Maßnahmvorschläge wie etwa Arbeitsfreistellung oder die Einbeziehung häuslicher Gewalt in arbeitsplatzbezogene Risikobewertungen. So erstrebt das ILO-Übereinkommen, Gewalt und Belästigung integrativ zu verhindern, sodass die Verknüpfung zu häuslicher Gewalt und deren arbeitsrechtlichen Auswirkungen zu begrüßen ist.

Zuletzt hat die Empfehlung Nr. 19 zum Ziel, auch die gewaltausübenden und belästigenden Personen stärker zu beraten und zu unterstützen. Der integrative Ansatz steht auch hier im Fokus und verweist auf die noch auszuschöpfenden Potenziale, was eine erleichterte Wiedereingliederung angeht, die jenseits Verantwortlichkeiten auch weitsichtig die zukünftige Zusammenarbeit im Blick hat. **Auch hier wird erneut der umfassende Ansatz des ILO-Übereinkommens deutlich, der mit dem klaren Ziel eines effektiven und umfassenden Schutzes ein ganzheitliches und differenziertes Schutz- und Pflichtensystem vorsieht. Die jeweils begrenzten Schutzrichtungen der einschlägigen nationalen Gesetzestexte geraten damit an ihre Grenzen und müssen unbedingt im Rahmen einer Gesamtstrategie zusammengedacht werden.**

bb) Weitreichende Definitionen nach Art. 1 ILO-Übereinkommen

Stärker als im präventiven Bereich des ArbSchG, werden die Definitionen des ILO-Übereinkommens im Hinblick auf die gleichheitsrechtlichen Regelungswerke relevant. Der djb hält auch hier die Aussage für irreführend, Deutschland habe die Vorgaben des ILO-Übereinkommens mit dem AGG bereits erfüllt.⁷⁶ Denn die einschlägigen Tatbestände des AGG sind enger als die Definition in Art. 1 Abs. 1 lit. a ILO-Übereinkommen. Während nach den Definitionen des AGG die diskriminierende Belästigung in § 3 Abs. 3 AGG ein wiederholtes Auftreten und die sexuelle Belästigung in § 3 Abs. 4 AGG auf das feindliche Umfeld nur als Regelbeispiel abstellt und durchaus auch bei einmaligem Auftreten vorliegen kann,⁷⁷ sind nach der ILO-Definition einmalige Vorfälle unproblematisch erfasst. Ferner knüpfen die beiden Tatbestände im AGG an das „Bezwecken“ oder das „Bewirken“ der Belästigung an (bezweckt bei vorsätzlichem Verhalten, bewirkt bei bloß objektivem Eintreten⁷⁸), während die ILO-Definition erweiternd auf ein subjektives Element verzichtet. Zudem erfasst die ILO-Definition auch die Androhung von Gewalt und Belästigung, was im AGG nicht vorgesehen ist. Die weitreichendste Bedeutung dürfte jedoch der weiten und klarstellenden geschlechtsbezogenen Definition in Art. 1 Abs. 1 lit. b des ILO-Übereinkommens zukommen. Hiernach „bedeutet der Begriff ‚geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung‘ Gewalt und Belästigung, die gegen Personen aufgrund ihres Geschlechts gerichtet sind oder von denen Personen eines bestimmten biologischen oder sozialen Geschlechts unverhältnismäßig stark betroffen sind, und umfasst auch sexuelle Belästigung“. Zwar gibt es auch dahingehende Bewegung in der gerichtlichen Auslegung von § 3 Abs. 4 AGG,⁷⁹ eine Klarstellung im Normtext wäre aber nötig, um den Schutzzumfang effektiv und rechtssicher zu garantieren und Rechtsschutzhürden abzubauen. Die besondere und weite Definition von Gewalt und Belästigung im Sinne des ILO-Übereinkommens hält der djb für erforderlich, um den nationalen Schutz zu verbessern und ein global einheitliches Schutzniveau zu sichern. Anders als die Bundesregierung meint,

⁷⁶ BT-Drs. 20/5652, S. 18.

⁷⁷ Vgl. ErfKArbR/Schlachter, AGG § 3 Rn. 19, 20.

⁷⁸ ErfKArbR/Schlachter, AGG § 3 Rn. 20.

⁷⁹ Vgl. BAG vom 29.06.2017 – 2 AZR 302/16 (juris), worin das Gericht festhält, dass eine sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz „vielmehr häufig Ausdruck von Hierarchien und Machtausübung und weniger von sexuell bestimmter Lust“ sei.

ist das Fehlen einer besonderen Definition von Gewalt und Belästigung nämlich nicht „unschädlich“⁸⁰, sondern führt zu Rechtsunsicherheit und erzeugt Durchsetzungshürden.

cc) Einrichtung von Beschwerdeverfahren nach Art. 10 ILO-Übereinkommen

Art. 10 ILO-Übereinkommen enthält rechtliche Anforderungen an den Zugang der betroffenen Personen zu Beschwerde, Rechtsschutz und Abhilfe (Art. 4 Abs. 2 lit. d, e, f; Art. 10 lit. b, d, e, g). So müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass in Fällen von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt leichter Zugang zu geeigneten und wirksamen Abhilfemaßnahmen sowie zu sicheren, fairen und wirksamen Melde- und Streitbeilegungsmechanismen und -verfahren besteht (Art. 10 lit. b). Beispielhaft genannt werden Beschwerde und Untersuchungsverfahren, betriebliche und außerbetriebliche Streitbeilegungsmechanismen sowie Gerichte. Ferner müssen beschwerdeführende Personen, Opfer, Zeuginnen und Zeugen sowie Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber vor Viktimisierung oder Vergeltungsmaßnahmen geschützt werden. Um wirksame Verfahren sicherzustellen, müssen zudem rechtliche, soziale, medizinische und administrative Unterstützungsmaßnahmen für beschwerdeführende Personen und Opfer zur Verfügung gestellt werden. Art. 10 lit. e konkretisiert diese Anforderungen an die Verfahrensgestaltung hinsichtlich geschlechtsspezifischer Gewalt dahingehend, dass der Zugang effektiv und dass die Beschwerde- und Streitbeilegungsmechanismen, Unterstützungsangebote, Dienste und Abhilfemaßnahmen „geschlechterorientiert, sicher und wirksam“ sein müssen. Nr. 16 der Empfehlung enthält Mindeststandards für Beschwerde- und Streitbeilegungsmechanismen in Fällen von sexualisierter Gewalt und Belästigung, Nr. 17 der Empfehlung nennt u.a. 24-Stunden-Hotlines oder spezialisierte Polizeieinheiten.

Die Bundesregierung geht zunächst auf den arbeitsgerichtlichen Rechtsweg ein,⁸¹ bevor sie sodann auf die außer- wie innerbetrieblichen Beschwerdeverfahren zu sprechen kommt. Hier werden § 17 Abs. 2 ArbSchG, § 13 AGG, § 612a BGB sowie Vorschriften des Opferentschädigungsgesetzes (OEG)⁸² und der Strafprozessordnung genannt, ohne diese im Hinblick auf die neuen qualitativen, geschlechterspezifischen Anforderungen nochmals zu überprüfen. Auch die Reflexion des neuen Hinweisgeberschutzgesetzes im Hinblick auf diese besonderen Gefährdungslagen wäre angezeigt gewesen. Insbesondere erscheint fraglich, inwiefern das in § 13 AGG erwähnte Beschwerderecht nicht spätestens hier einer Überarbeitung bedurft hätte. Es sieht nämlich vor, dass es eine „zuständige Stelle“ geben muss, die die Beschwerde prüft und das Ergebnis sodann mitteilt. Welche Anforderungen an die Einrichtung der Stelle oder die nähere Ausgestaltung des Verfahrens zu stellen sind, wird nicht geregelt. Dabei wären gerade für den Bereich der Gewalt und Belästigung besonders hohe Anforderungen an die Verfahrensgestaltung (etwa hinsichtlich Anonymität, aber auch Umgang mit Betroffenen, Kompetenz der Beschwerdestelle) zu stellen. Die oben bereits zitierte Studie, wonach über 40% der befragten Beschäftigten keine Kenntnis von dieser Stelle hatten, überrascht nicht.⁸³ Der djb kritisiert daher, dass die Vorgaben in § 13 AGG vor dem Hintergrund der konkret, qualitativ gemachten Anforderungen an das Verfahren – leichter Zugang, geeignete und wirksame Maßnahmen, sichere, faire und wirksame Mechanismen – nicht überprüft und überarbeitet worden sind und ihr Verhältnis zum Hinweisgeberschutzgesetz nicht geklärt worden ist. Dies gilt ebenso für § 84 BetrVG, der in der Denkschrift zum Umsetzungsgesetz der Bundesregierung zum Umsetzungsgesetz nicht einmal erwähnt worden ist. Dabei hätten die Erfahrungen aus der Umsetzung der Art. 18 ff. der Istanbul-Konvention („Schutz und Unterstützung“) hinsichtlich der Ausgestaltung der Schutzmaßnahmen genutzt werden können.⁸⁴

⁸⁰ BT-Drs. 20/5652, S. 18.

⁸¹ BT-Drs. 20/5652, S. 21 f.

⁸² Mit Wirkung ab dem 1.1.2024 ist das OEG durch das Vierzehnte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XIV) abgelöst worden, Art. 58 Nr. 15 des Gesetzes vom 12.12.2019, BGBl. I S. 2652.

⁸³ Schröttle/Meshkova/Lehmann (Fn. 23).

⁸⁴ Siehe dazu BMFSFJ, Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland, 2022.

c) Ergänzende Anpassung des Betriebsverfassungsgesetzes

Grundsätzlich ist der im Betriebsverfassungsgesetz festgelegte Handlungsspielraum der Betriebsräte weit genug gefasst, um den vom ILO-Übereinkommen geforderten Einfluss auf eine „Arbeitsplatzpolitik zu Gewalt und Belästigung“ zu gewährleisten. Nach § 75 BetrVG ist Aufgabe des Betriebsrats, darüber zu wachen, dass „alle im Betrieb tätigen Personen“ u.a. gegen Diskriminierung wegen des Geschlechts geschützt werden, was selbstredend auch den Schutz vor Gewalt und Belästigung miteinschließt.⁸⁵ Damit bezieht sich die Vorschrift in persönlicher Hinsicht mindestens auf die von Art. 9 lit. a ILO-Übereinkommen erfassten Personen. Der djb empfiehlt jedoch eine klarstellende Ergänzung des § 75 BetrVG, um den Schutz vor Gewalt und Belästigung effektiv zu gewährleisten und die betrieblichen Interessenvertreter*innen zu sensibilisieren, Kompetenzlücken offen zu legen und das Thema grundsätzlich sichtbar zu machen.

III. Hinweise zur praktischen Anwendung des Übereinkommens

Der Gesetzgeber hat es versäumt, einen besseren rechtlichen Rahmen zu schaffen. Jedoch bedeutet das nicht, dass die Akteur*innen – Unternehmen, Berufsgenossenschaften – nicht ohne die rechtliche Verantwortung tragen. Sie hätten durch konkretisierende Hinweise profitiert, sind jedoch bereits jetzt rechtlich verpflichtet. Den arbeitsrechtlichen Akteur*innen und Entscheidungsinstanzen obliegt es, auf der Anwendungsebene über völkerrechtskonforme Auslegung bestehender Gesetze einen effektiven Rechtsschutz sicherzustellen. Schon die Berufung auf das weitergehende ILO-Übereinkommen bei der Interpretation des nationalen Rechts kann zu einer erheblichen Verbesserung der Rechtslage der Betroffenen führen und ist ein klares Signal Richtung Politik und Betroffenen. Zudem wird sich der nationale Rechtsschutz daran messen lassen müssen. Insofern setzt das Übereinkommen neue und klare Maßstäbe, hinter die nicht mehr zurückgekehrt werden kann. Dies wird auch in den Berichten, die die Mitgliedstaaten für die Internationale Arbeitsorganisation über die Anwendung des Übereinkommens zu erstellen haben, zum Ausdruck kommen.

Es besteht also die Notwendigkeit und die Möglichkeit, den Vorgaben der ILO bereits jetzt gerecht zu werden: Es geht um nicht weniger als die Änderung der Unternehmenskultur auf verschiedenen Ebenen. Der Druck auf die Unternehmen steigt auch durch andere Regulierungsbereiche wie das Hinweisgeber-schutzgesetz oder die Nachhaltigkeitsberichtserstattung. Bleiben sie untätig und klären Sexismus-Vorfälle nicht konsequent auf, drohen finanzielle und rechtliche Konsequenzen. Die Unternehmen sollten arbeits-schutzrechtlich bereits jetzt ihre – entweder bereits bestehenden oder aber vor diesem Hintergrund zu erstellenden – Gefährdungsbeurteilungen hinsichtlich Gewalt und Belästigung ergänzen.⁸⁶ Da die Vorga-ben zur Ermittlung der Gefährdungen für die Arbeitgebenden offengehalten sind, bietet ihnen das die Möglichkeit, im Betrieb flexibel zu reagieren und betriebliche Besonderheiten und Bedarfe der Beschäf-tigten zu berücksichtigen. Sie können gleichheitsrechtlich ferner ihre Betriebs-/Dienstvereinbarungen im Hinblick auf Definitionen, Anwendungsbereiche und Anforderungen an das Beschwerdeverfahren ergänzen.⁸⁷ Beide Maßnahmen sind in partizipativen Verfahren mit den Beschäftigten, vor allem den besonders vulnerablen, selbst zu erarbeiten. Zuletzt sollten auch Betriebsrät*innen die mitbestimmungsrechtlichen Möglichkeiten bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen ausschöpfen. Zudem gibt es spezifische Durch-setzungsinstrumente für Betriebsrät*innen.⁸⁸

⁸⁵ ErfKArbR/Kania, 24. Aufl. 2024, BetrVG, § 75 Rn. 6 ff.

⁸⁶ Einen möglichen Vorschlag bietet Lincke et al. (Fn. 28).

⁸⁷ Einen möglichen Vorschlag bietet Egenberger (2021), Konzept für eine innerbetriebliche Beschwerdestelle nach § 13 AGG, Vorschläge für die Ausgestaltung (https://www.bug-ev.org/fileadmin/Arbeitsdokumente/3_Auflage_Konzept_fuer_eine_innerbetriebliche_Beschwerdestelle_final_webseite.pdf).

⁸⁸ Vgl. § 23 Abs. 3 BetrVG, wie aber auch § 17 Abs. 2 AGG.

Hinsichtlich der Etablierung von Standards der Gefährdungsbeurteilung und der Benennung gefährdeter Branchen und Berufe wie auch der gefährdeten Arbeitsplätze sind natürlich auch die Gewerkschaften gefragt. Ein Bericht der Internationalen Arbeitsorganisation aus 2023 analysiert Kollektivvereinbarungen in den vier Bereichen verarbeitendes Gewerbe, öffentlicher Sektor, Land- und Forstwirtschaft und Fischerei sowie Verkehr, Logistik und Kommunikation – die Sektoren mit dem höchsten Anteil an Kollektivvereinbarungen– inwieweit sie Schutz vor Gewalt und Belästigung bieten.⁸⁹ Der Bericht enthält eine Fülle an möglichen Beispielen anderer Länder, die Orientierung bieten könnten.

Zuletzt sind auch die Aufsichtsbehörden als Durchsetzungsakteure adressiert. Ihre Rolle und Ausstattung mit Sanktions- und Kontrollbefugnissen wird als wichtig erachtet (Art. 4 lit. h, Art 10. lit. h ILO-Übereinkommen Nr. 190). Ihnen obliegt es, auch untergesetzliche Maßnahmen, wie Leitlinien und Handlungsempfehlungen, zu erstellen und publik zu machen. Art. 10 des ILO-Übereinkommens sowie Nr. 21 und 22 der ILO-Empfehlung Nr. 206 konkretisieren die Durchsetzung und Abhilfemaßnahmen für eine gewalt- und belästigungsfreie Arbeitswelt dahingehend, dass die Arbeitsschutzaufsicht für Gewalt und Belästigung sowie Gendersensibilität geschult werden muss und sie diese Aspekte in ihre Kontrollmaßnahmen mit einbeziehen. Art. 11 lit. b des ILO-Übereinkommens verweist explizit auf Leitlinien der maßgeblichen Stellen des Arbeitsschutzes. Insoweit ist es zu begrüßen, dass im aktuellen Handbuch der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) zur Gefährdungsbeurteilung Diskriminierung und sexuelle Belästigung als Gefährdung für psychische Belastungen innerhalb der sozialen Beziehungen am Arbeitsplatz ausdrücklich genannt werden.⁹⁰

⁸⁹ Karimova/Boehmer (2024), Preventing and addressing violence and harassment in the world of work through occupational safety and health measures, S. XII, 52ff. (https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/publication/wcms_908897.pdf).

⁹⁰ BAuA, Handbuch Gefährdungsbeurteilung, Grundlagen und Gefährdungsfaktoren, 2021, 553 ff.

